

**APLICACIÓN DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACION EN EL MUNICIPIO  
DE QUIBDO – CHOCO A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA  
LEY 1437 DE 2011**

**EYDY MARCELA MOSQUERA AGUILAR**

**C.C. 1.077.433.263**

**JUANA YASINETH BOLIVAR HINESTROZA**

**C.C. 35.897.681**

**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL PEREIRA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PEREIRA**

**2014**

**APLICACIÓN DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACION EN EL MUNICIPIO  
DE QUIBDO – CHOCO A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA  
LEY 1437 DE 2011**

***EYDY MARCELA MOSQUERA AGUILAR***

*C.C. 1.077.433.263*

***JUANA YASINETH BOLIVAR HINESTROZA***

*C.C. 35.897.681*

**Magister**

***Dr. EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA***

**Director de Posgrados**

**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL PEREIRA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PEREIRA**

**2014**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Problema de Investigacion.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Sistematizacion del Problema.....</b>	<b>7</b>
<b>3. HIPOTESIS .....</b>	<b>8</b>
<b>4. OBJETIVOS.....</b>	<b>9</b>
<b>4.1 Objetivo General .....</b>	<b>9</b>
<b>4.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>9</b>
<b>5. JUSTIFICACIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>6. MARCO REFERENCIAL .....</b>	<b>11</b>
<b>6.1 Estado del Arte .....</b>	<b>11</b>
<b>6.2 Marco Teórico.....</b>	<b>12</b>
<b>6.3 Marco Juridico.....</b>	<b>16</b>
<b>7. METODOLOGÍA DE INVESTIGACION.....</b>	<b>17</b>
<b>8. DESARROLLO TEMATICO .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPITULO I: Fuerza Vinculante de la Jurisprudencia dentro del Ordenamiento</b>	
<b>Juridico Colombiano .....</b>	<b>19</b>

<b>CAPITULO II: Supouestos Facticos y Normativos para la Aplicación de las Sentencias de Unificacion del Consejo de Estado por parte de las Entidades Administrativas.....</b>	<b>30</b>
<b>9. CONCLUSIONES.....</b>	<b>81</b>
<b>10. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>84</b>

## **1. INTRODUCCIÓN**

La Ley 1437 de 2011, mediante la cual se adoptó el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, estableció en los artículos 10 y 102, el mecanismo jurídico de aplicación de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado imponiendo a la Administración la obligación de observar en sus decisiones dichos pronunciamientos, dado que en los mismos dada la importancia nacional o la necesidad de concretar un tema específico se establece la interpretación que se le ha de dar a un caso particular.

Conforme lo anterior, en el presente trabajo de grado se pretende realizar un análisis de la figura mencionada, verificando si en el municipio de Quibdó se ha efectuado algún pronunciamiento por parte de la administración municipal, en el que se haya aplicado alguna sentencia de unificación.

Así las cosas, la relevancia del presente proyecto radica en dar a conocer si los parámetros normativos establecidos en la Ley 1437 de 2011, se están cumplimiento por parte de la Administración y cuáles son los efectos, partiendo además de la fuerza vinculante de la jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

## **2. FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La Ley 1437 de 2011, introdujo una herramienta jurídica para el actuar tanto de la administración, como de los operadores jurídicos en materia contenciosa administrativa, precisando que los fallos de unificación proferidos por el Máximo Tribunal de lo contencioso Administrativo serían de obligatoria aplicación a los casos análogos, por parte de las entidades administrativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario analizar si en el departamento del Chocó a partir de la vigencia de la mencionada norma ha habido aplicación de de los artículos 10 y 102 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), en la toma de decisiones de fondo en el agotamiento de la vía gubernativa.

Para ello se resolverá el siguiente interrogante:

### ***2.1 Problema De Investigación***

¿Se ha aplicado en las decisiones administrativas del municipio de Quibdó – Chocó, las sentencias de unificación, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011?

## ***2.2 Sistematización Del Problema***

1. ¿Cuál es la fuerza vinculante de la jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano?
2. ¿Cuáles son los supuestos normativos y fácticos para que proceda la aplicación por parte de las entidades administrativas de las sentencias de unificación del Consejo de Estado?
3. ¿Con qué frecuencia la administración municipal aplica los fallos o sentencias unificadoras?

### **3. HIPOTESIS**

- El municipio de Quibdó cumple el precedente jurisprudencia.
- El municipio de Quibdó no cumple con el precedente jurisprudencial.



## **4. OBJETIVOS**

### ***4.1 Objetivo General***

Determinar si se ha aplicado en las decisiones administrativas del municipio de Quibdó – Chocó, las sentencias de unificación, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011.

### ***4.2 Objetivos Específicos***

- Analizar la fuerza vinculante de la jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano
- Establecer los supuestos normativos y fácticos para que proceda la aplicación por parte de las entidades administrativas de las sentencias de unificación del Consejo de Estado
- Verificar si la administración municipal de Quibdó – Chocó, aplica los fallos o sentencias unificadoras, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011.

## **5. JUSTIFICACION**

Las sentencias unificadoras es un tema de gran importancia, ya que las jurisprudencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional como fuerza vinculante para las autoridades administrativas en el ejercicio de sus competencias, en los diferentes procesos legales que se presenten para su consideración nos permitirá hacer un aporte significativo que nos admita mejorar las reglas y darle seguridad jurídica y administrativa a los particulares a la hora de acceder en vía gubernativa ante la administración municipal.

Con este trabajo se pretende plantear una propuesta desde la investigación que ofrezca seguridad jurídica para los particulares y la misma administración.

Este trabajo nos va permitir conocer cuál es el concepto que las altas cortes han delimitado para un tema en particular, cuyo fin es asegurar la unidad de interpretación del derecho y el modo como la administración municipal en su tarea de administrar hace de estos conceptos propios para resolver los conflictos que surgen entre ella y los particulares.

Finalmente, el presente trabajo está concebido como un ejercicio académico, en el cual se pone en práctica los conocimientos adquiridos en la academia y la nueva entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, cuando de unificación de sentencias y/o jurisprudencia unificada se trata.

## 6. MARCO REFERENCIAL

### ***6.1 Estado de Arte o Antecedentes Investigativos***

Ensayo titulado ***Precedente Jurisprudencial Vs Unificación Jurisprudencial*** elaborado por Mario Ricardo Segura; ensayo en el cual se pretende determinar si la unificación jurisprudencial del Consejo de Estado extendida a terceros en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), reemplazó la teoría del Precedente Jurisprudencial desarrollada tanto por el Alto Tribunal en materia Contencioso Administrativo, como por la Corte Constitucional, a través de reiterados pronunciamientos o por el contrario, si dichas instituciones coexisten y se pueden aplicar de manera unísona.

Así también, encontramos como referente el ensayo titulado ***Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial*** elaborado por el Magistrado de la Sección Segunda del Consejo de Estado Alfonso Vargas Rincón; documento en el cual el magistrado explica como la evolución legislativa posee una fuerza vinculante que el derecho positivo que viene imprimiendo al precedente jurisprudencial, el cual está abriendo camino hacia una política eficaz de descongestión judicial.

### ***6.2 Marco Teórico***

La jurisprudencia, coherentemente, constituye una importante herramienta para garantizar la unidad en la aplicación del derecho y cumple con importantes postulados constitucionales, como el consagrado en el artículo 2 de la constitución nacional; que obliga a asegurar la efectividad de los derechos y la realización de la justicia material, con exactitud, confianza y credibilidad, con base en principios como el de la buena fe y la confianza legítima en la actuación de las autoridades publica, consagrado en el art. 83 de la constitución nacional. Además, encuadra los casos concretos que día a día se ponen en conocimiento del juez y cuya realidad social supera ampliamente la capacidad reguladora de la Ley como norma general, impersonal y abstracta.

La unificación de sentencias o jurisprudencia, permite que las autoridades al resolver los asuntos de su competencia aplique las disposiciones constitucionales legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos facticos y jurídicos.

En varias oportunidades los miembros del Consejo de Estado, creadores de la Ley 1437/2011, buscan reasignar o revisar nuevas reglas de competencia, a la hora de realizar la unificación se debe hacer una petición por parte del particular interesado a la administración la cual dispone de 30 días para contestar, si dicha contestación es favorable se someterá a la aprobación del fallador quien verificara que no se violen preceptos constitucionales, pero en su defecto si esta fueses negada se interpondrá la acción que corresponda para el caso concreto ante la autoridad administrativa para que resuelva el caso

de fondo; si ya existiere tal decisión de fondo y si el mecanismo para reclamar fuere diferente el Consejo de Estado reanudará el termino para demandar.

Antes de la presentación de la demanda, el demandante deberá solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias para la protección del derecho amenazado o vulnerado; si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los 15 días siguientes a la presentación o se niega a ello, podrá acudir ante el juez.

Las sentencias o fallos unificadores de jurisprudencias buscan garantizar los siguientes objetivos:

- Asegurar la efectividad de los derechos y colabora así en la realización de la justicia material.
- Procurar exactitud.
- Conferir confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena fe de los jueces.
- Unificar la interpretación razonable y disminuye la arbitrariedad.
- Permitir estabilidad.
- Otorgar seguridad jurídica materialmente justa.
- Llenar el vacío generado por la ausencia de mecanismos tutelares contra providencias judiciales.

Las autoridades al resolver los asuntos de su competencia, aplicaran los dispositivos constitucionales legales y reglamentarios de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos facticos y jurídicos; con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencia del Consejo de Estado en los que interpreten y apliquen dichas normas.

Por otro lado, cabe señalar que cuando se trata de cumplir fallos simples de tutela (T), e incluso, sentencias de unificación (SU), el valor de sus efectos es inter partes, es decir, que sólo surtirán efectos en el caso concreto y deberán éstas ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta, según el artículo 36 del decreto ley 2591 de 1991, sin que haya obstado para la existencia de varias cláusulas en la Corte Constitucional, que de acuerdo con las inquietudes de los magistrados, se incorporaron a sus decisiones.

Entendiendo que la obligatoriedad del precedente jurisprudencial es la ley, por cuanto la fuerza vinculante de la jurisprudencia de la corte suprema de justicia, el consejo de estado y la sala disciplinaria del consejo de la judicatura, le dan mayor coherencia al sistema jurídico, garantiza el derecho a la igualdad e implica una mayor seguridad jurídica. Dejando de ser la jurisprudencia un criterio auxiliar teniendo en cuenta que la Constitución Nacional señala que los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la ley, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios de auxiliares de la actividad jurídica. Ahora con la expedición de la Ley 1395 de 2010 –

ley de descongestión – y la Ley 1437 de 2011, se pretende legalizar la obligatoriedad del precedente jurisprudencias, ya que lo que se pretende es que la autoridades públicas, en determinados casos, deben tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contencioso administrativa se hayan proferido en cinco (5) o más casos análogos; además permite que jueces, tribunales y cortes no tengan en cuenta los turnos para fallos cuando existan precedentes jurisprudenciales y que las salas especializadas decidan los recursos de apelación cuando se requiera establecer precedente.

Lo que se busca es imponer una figura de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, ya que este nuevo mandato oblige a las autoridades tener en cuenta sentencias de unificación y su recurso extraordinario de unificación, el cual pretende asegurar la unidad de interpretación del derecho, su aplicación uniforme para garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida. Se pretende que no existan sentencias distintas sobre situaciones jurídicas con iguales supuestos de hecho y de derecho, teniendo el ciudadano un instrumento que le garantice su derecho a la igualdad y a la administración.

Este contexto que pretendemos analizar sobre la unificación de sentencias y/o jurisprudencias, se busca establecer si con ésta se logran los objetivos de eficiencia, idoneidad, prontitud y sobre todo si se rebaja el número de demandas contra la administración municipal y si esta permite dar estabilidad jurídica, viabilidad financiera y económica a la misma.

### **6.3 Marco Jurídico**

Este trabajo de investigación lo basamos en las siguientes normas:

- **Artículo 230** de la Constitución Nacional: Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

- **Ley 1395 de 2010:** por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial.

- **Ley 1437 de 2011:** nuevo Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el título VI capítulo segundo artículos del 256 al 271.

- **Título V, Artículo 102 del C.P.A.**

- **Título I, capítulo segundo, artículo 10 del C.P.A.**

- **Sentencia C-816 de 2011:** Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

- **Sentencia C-588 de 2012:** Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.



## **7. METODOLOGIA DE INVESTIGACION**

### ***7.1 Enfoque. Investigación Jurídica.***

Este proyecto investigativo se apoya en la Ley 1437 de 2011 y los pronunciamientos judiciales proferidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre la aplicación de las sentencias de unificación por parte de las entidades administrativas en sus decisiones proferidas en vía gubernativa.

### ***7.2 Tipo de investigación.***

La presente investigación es cualitativa teniendo en cuenta que se realiza un análisis a la normatividad vigente sobre la aplicación de la sentencias de unificación en la vía gubernativa por parte de la administración municipal.

### ***7.3 Método de investigación.***

Se realizó un análisis lógico a través del cual se descompuso el objeto de investigación a partir de las normas y la jurisprudencia sobre el tema a fin de llegar a conclusiones que brinden conocimientos exactos y ordenados. Por lo tanto, el método de investigación de este proyecto es el análisis y la síntesis.

### ***7.4 Fuentes, Técnicas E Instrumentos De Recolección De La Investigación***

#### ***7.4.1 Fuentes secundarias.***

Las fuentes tomadas para la realización del presente trabajo de investigación son secundarias, teniendo en cuenta que se basaron en los pronunciamientos jurisprudenciales y las disposiciones normativas vigentes.

#### ***7.4.2 Talento humano, recursos técnicos y financieros.***

En la elaboración de este proyecto investigativo solamente se utiliza el talento humano comoquiera que se basa en el análisis de la información recolectada y por lo mismo no requiere de un presupuesto ni de recursos financieros.

## **8. DESARROLLO TEMÁTICO**

### **CAPÍTULO I**

#### **FUERZA VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO**

La jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano, se ha concebido como un criterio auxiliar de interpretación, máxime si los pronunciamientos provienen de los órganos de cierre, *verbi gratia*, Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia.

La aplicación de la doctrina y la jurisprudencia se ha concebido como el derecho viviente. Cuando una norma puede ser interpretada en más de un sentido y entre las interpretaciones plausibles hay una incompatible con la Constitución, la interpretación jurisprudencial y doctrinaria del texto normativo demandado debe ser tenida en cuenta para fijar el sentido, los alcances, los efectos, o la función de la norma objeto del control constitucional en un proceso, tal y como ha sido aplicada en la realidad. Si esta interpretación jurisprudencial y doctrinaria representa una orientación dominante bien establecida, el juez constitucional debe, en principio, acogerla salvo que sea incompatible con la Constitución. Esta doctrina se funda en las siguientes razones:

Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de

exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada.

Dentro de las múltiples dimensiones de ese contexto –bien sea la lingüística, que permite fijar su sentido natural, o bien la sociológica, que hace posible apreciar sus funciones reales- se destaca la actividad de los expertos que han interpretado los conceptos técnicos que ella contiene y que los han aplicado a casos concretos. Obviamente, esos expertos son los jueces y los doctrinantes especializados en la materia tratada en la norma; dentro de ellos, una posición preeminente la ocupan los órganos judiciales colegiados que se encuentran en la cima de una jurisdicción. Así lo ha establecido la Constitución al definir al Consejo de Estado como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” (art. 237-1 de la CP) y a la Corte Suprema de Justicia como “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria” (art. 234 de la CP). Por lo tanto, la jurisprudencia de ambos órganos es un referente indispensable para apreciar el significado viviente de las normas demandadas. Al prestarles la atención que su ubicación institucional exige, la Corte Constitucional está valorando su labor hermenéutica dentro de un mismo sistema jurídico. Obviamente, cuando no exista jurisprudencia sobre las normas objeto del control constitucional, la Corte Constitucional tendrá que acudir a otras fuentes del derecho para interpretar los artículos demandados.

Además, observar el derecho viviente en las providencias judiciales es necesario para evaluar si el sentido de una norma que el juez constitucional considera el más plausible, es realmente el que se acoge o patrocina en las instancias judiciales. Por ello, atender el derecho vivo es una garantía de que la norma sometida a su control realmente tiene el sentido, los alcances, los efectos o la función que el juez constitucional le atribuye.

Igualmente, el juicio de constitucionalidad no debe recaer sobre el sentido normativo de una disposición cuando éste es diferente al que realmente le confiere la jurisdicción responsable de aplicarla. El cumplimiento efectivo de la misión institucional que le ha sido confiada a la Corte Constitucional como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, requiere que ésta se pronuncie sobre el sentido real de las normas controladas, no sobre su significado hipotético. De lo contrario, podría declarar exequible una norma cuyos alcances y efectos son incompatibles con la Constitución, lo cual haría inocuo el control. En el mismo sentido, al suponer un determinado sentido hipotético de la norma en cuestión, podría declarar inexecutable disposiciones cuyo significado viviente es compatible con la Carta, lo cual representaría un ejercicio inadecuado de sus funciones.

Así, para que de la jurisprudencia se pueda derivar un derecho viviente al cual haya de referirse el juez constitucional, no basta con la existencia de una providencia sobre uno de los conceptos contenidos en la norma demandada. Ello sería insuficiente para configurar un sentido normativo completo y el juez constitucional estaría ante una simple aplicación de la ley. Con el fin de que el derecho viviente en la jurisprudencia se entienda conformado, se deben cumplir varios requisitos que muestren la existencia de una orientación

jurisprudencial dominante, bien establecida. Entre ellos, son requisitos sine qua non los siguientes: (1.) la interpretación judicial debe ser consistente, así no sea idéntica y uniforme (si existen contradicciones o divergencias significativas, no puede hablarse de un sentido normativo generalmente acogido sino de controversias jurisprudenciales); (2.) en segundo lugar, la interpretación judicial debe estar consolidada: un solo fallo, salvo circunstancias especiales, resultaría insuficiente para apreciar si una interpretación determinada se ha extendido dentro de la correspondiente jurisdicción; y, (3.) la interpretación judicial debe ser relevante para fijar el significado de la norma objeto de control o para determinar los alcances y efectos de la parte demandada de una norma.

Por otra parte, la opinión de los doctrinantes puede ser valiosa para fijar el significado de una norma, pero no basta por sí sola para que se configure un derecho viviente. Los requisitos mencionados anteriormente son también aplicables para apreciar el valor de la doctrina. Sin embargo, a ellos debe agregarse un elemento cuantitativo y otro cualitativo: en cuanto al primero, no es lo mismo la opinión de un ensayista que la coincidencia entre las tesis de muchos tratadistas; para que pueda ayudar a conformar un derecho viviente la interpretación de los doctrinantes debe estar suficientemente expandida; en cuanto a lo segundo, la autoridad académica del doctrinante naturalmente le confiere un valor especial.

Pero la doctrina del derecho viviente no impide que el juez constitucional efectúe un análisis crítico del sentido normativo, fijado jurisprudencialmente, del artículo demandado. El derecho viviente surge de un estudio enmarcado por la órbita de competencia ordinaria de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y, por ello, se desenvuelve en el

plano de la interpretación de la ley, no de la Constitución, y es esencialmente una concreción del principio de legalidad, no del principio de constitucionalidad. De tal manera que el valor del derecho viviente es relativo a la interpretación de la ley demandada, lo cual no le resta trascendencia, sino que define el ámbito del mismo. Le corresponde a la Corte Constitucional decidir si recibe y adopta dicha interpretación. Y en caso de que la acoja proceder a ejercer de manera autónoma sus competencias como juez en el ámbito de lo constitucional<sup>1</sup>.

Ahora bien, la fuerza vinculante de la jurisprudencia, se analizó desde el año 2001, cuando la Corte Constitucional hizo alusión a la doctrina probable bajo los siguientes parámetros:

#### **“4.2. ¿Cómo resultan vinculantes las decisiones judiciales?”**

“22. Si la parte de las sentencias que tiene fuerza normativa son los principios y reglas jurídicas, ello significa que no todo el texto de su motivación resulta obligatorio. Para determinar qué parte de la motivación de las sentencias tiene fuerza normativa resulta útil la distinción conceptual que ha hecho en diversas oportunidades esta Corporación entre los llamados obiter dicta o afirmaciones dichas de paso, y los *ratione decidendi* o fundamentos jurídicos suficientes, que son inescindibles de la decisión sobre un determinado punto de derecho. Sólo estos últimos resultan obligatorios, mientras los obiter dicta, o

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Boletines Jurisprudenciales, Boletín No. 8. Bogotá. D.C., 2010. P. 8.

aquellas afirmaciones que no se relacionan de manera directa y necesaria con la decisión, constituyen criterios auxiliares de la actividad judicial en los términos del inciso 2º del artículo 230 de la Constitución. Por supuesto, la definición general de dichos elementos no es unívoca, y la distinción entre unos y otros en cada caso no resulta siempre clara. Sin embargo, la identificación, interpretación y formulación de los fundamentos jurídicos inescindibles de una decisión, son labores de interpretación que corresponden a los jueces, y principalmente a las altas Cortes. La ratio decidendi de un caso, por supuesto, no siempre es fácil de extraer de la parte motiva de una sentencia judicial como tal, y por lo tanto, su obligatoriedad no implica la vinculación formal del juez a determinado fragmento de la sentencia descontextualizado de los hechos y de la decisión, aun cuando resulta conveniente que las altas Cortes planteen dichos principios de la manera más adecuada y explícita en el texto de la providencia, sin extender ni limitar su aplicabilidad, desconociendo o sobrevalorando la relevancia material de aquellos aspectos fácticos y jurídicos necesarios para su formulación en cada caso concreto.

“23. Con todo, los obiter dicta o dichos de paso, no necesariamente deben ser descartados como materiales irrelevantes en la interpretación del derecho. En efecto, en muchos casos permiten interpretar cuestiones jurídicas importantes en casos posteriores que tengan situaciones de hecho distintas, aunque no necesariamente deban ser seguidos en posteriores decisiones. Así, puede ocurrir que carezcan completamente de relevancia jurídica, que contengan elementos



importantes pero no suficientes ni necesarios para sustentar la respectiva decisión, que sirvan para resolver aspectos tangenciales que se plantean en la sentencia, pero que no se relacionan directamente con la decisión adoptada, o que pongan de presente aspectos que serán esenciales en decisiones posteriores, pero que no lo sean en el caso que se pretende decidir.

**“24. Adicionalmente, el juez puede observar que a pesar de las similitudes entre el caso que debe resolver y uno resuelto anteriormente existen diferencias relevantes no consideradas en el primero, y que impiden igualarlos, y en consecuencia, estaría permitido que el juez se desviara de la doctrina judicial que en apariencia resulta aplicable.** Acontrario sensu, puede haber dos casos que en principio parezcan diferentes, pero que, observados detalladamente, tengan un término de comparación –tertium comparationis- que permita asimilarlos en algún aspecto. En esa medida, resulta adecuado que el juez emplee criterios de igualación entre los dos, siempre y cuando la equiparación se restrinja a aquellos aspectos en que son equiparables, y solamente en la medida en que lo sean. **En este caso, el juez debe hacer explícitas las razones por las cuales, a pesar de las similitudes aparentes, los casos no merezcan un tratamiento igualitario o, a la inversa, debe argumentar porqué, a pesar de las diferencias aparentes, los casos deben recibir un trato idéntico o similar. Tanto en una como en otra hipótesis, los criterios de**

**igualación o de diferenciación deben ser jurídicamente relevantes, y el trato debe ser proporcional a la diferencia en la situación de hecho”.**<sup>2</sup>

La discusión sobre la obligación de acatar el precedente judicial, se vino a imponer taxativamente en la Ley 1395 de 2010, que en su artículo 114 determinó que cuando hubieran más de 5 jurisprudencias sobre un tema puntual, los temas análogos tenían que resolverse con base en dichos pronunciamiento.

Artículo 114. Derogado por la Ley 1437 de 2011, artículo 309 a partir del dos (2) de julio de 2012. Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.

La norma transliterada estuvo vigente hasta el 2 de julio de 2012, pues en dicha fecha se expidió la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que señaló en su artículo 309:

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil

Artículo 309. Derogaciones. Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9° de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y **114 de la Ley 1395 de 2010**. (Negrilla y subraya fuera de texto)

Ahora la Corte Constitucional en sentencia C-539 de 2011, analizó la exequibilidad del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 encontrando que lo allí dispuesto hace parte de un conjunto de medidas establecidas para descongestionar la administración de justicia, acorde con los principios de economía, celeridad y eficiencia de la Administración Pública, dado que se considera que tener en cuenta el precedente jurisprudencial en la solución de peticiones o expedición de actos administrativos constituye un mecanismo efectivo para agilizar la actuación de la Administración y evitar que se generen sobrecostos adicionales por la indexaciones y los intereses moratorios que implican las condenas judiciales.

Para la Corte, la disposición demandada resulta acorde con el mandato superior de sujeción de las autoridades públicas a la Constitución y a la ley (arts. 6°, 121 y 123 C.P.), en desarrollo del Estado Social de Derecho (arts. 1°, 2° de la C.P.), la jerarquía superior de la Constitución (art. 4° C.P.), el debido proceso y el principio de legalidad, el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), la buena fe de las autoridades públicas (art. 83 C.P.), los principios de la función

administrativa (art. 209), la fuerza vinculante del precedente judicial (art. 230 C.P.) y la fuerza vinculante de las decisiones de constitucionalidad (arts. 241 y 243 C.P.). De igual modo, la Corporación reiteró que el entendimiento del *imperio de la ley* a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales debe comprenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales. Según esto, todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas legales a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley<sup>3</sup>.

Considera la Corte que debe respetarse el precedente jurisprudencial en las decisiones administrativa dado que ello conlleva al respeto del debido proceso, la legalidad de los actos administrativos, la motivación objetiva y razonable de las decisiones administrativas y adicionalmente que el desconocimiento del precedente implica la responsabilidad de los servidores públicos de conformidad con los artículos 6º y 90 de la Constitución Política de Colombia.

Adicionalmente en la Jurisprudencia citada, la Corte precisó que las expresiones “que en materia ordinaria o contenciosa administrativa” que consagra el artículo también deben hacer referencia a los pronunciamientos emitidos por parte de la Corte Constitucional, pues su interpretación debe ser vinculante para las autoridades administrativas. En otras

---

<sup>3</sup> COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-539 de 2011.

palabras: “los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma, deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*

## **CAPÍTULO II**

### **SUPUESTOS FÁCTICOS Y NORMATIVOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO, POR PARTE DE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS**

En un estado social de derecho, el reconocimiento de los derechos de las personas debe hacerse inicialmente por la administración, dejando la intervención del juez solamente para aquellas situaciones excepcionales en que aquella encuentre que debe negar su reconocimiento. Tal concepción fue la que se buscó fortalecer con la expedición de la Ley 1437 de 2011, mediante el otorgamiento de herramientas jurídicas a la administración para que pueda hacerla efectiva. Así, el artículo 10 permite a la autoridad conceder atención prioritaria a las peticiones cuando estén de por medio derechos fundamentales y adoptar medidas cautelares para protegerlos. Igualmente, en el proyecto se establece el deber de aplicar de manera uniforme en los casos similares las normas constitucionales y legales y la jurisprudencia. En este sentido, la teleología de la norma era dar confianza al servidor público sobre el camino a seguir en la toma de decisiones y dar seguridad jurídica al peticionario sobre la norma y la doctrina aplicable a su caso individual. Así lo dispuso el artículo mencionado, precisando:

“Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este

propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.”

Con base en lo anterior, la Administración debe acatar el precedente judicial imponiéndosele dicha obligación de manera taxativa, lo que como se dijo en precedencia busca que las controversias sobre determinados derechos no sean llevadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa y evitar en ese sentido la congestión de la justicia.

Sobre el particular y la imposición del mencionado deber a la administración, analizando sus efectos ha indicado la doctrina lo que a continuación se cita:

Pues bien, los destinatarios de la norma jurídica que prescribe la aplicación del precedente, es decir, todos los que en ejercicio de una función pública deban emitir una decisión o un concepto, tienen el deber jurídico de aplicar los precedentes, porque de lo contrario serían sancionados.

Pero la sanción para estas personas, pese a lo que suele insinuarse tanto en doctrina como en jurisprudencia, no consiste en la revocación de sus decisiones jurisdiccionales o administrativas mediante recursos ordinarios o extraordinarios, o incluso mediante tutela. Estas revocaciones –a las que, extendiendo el lenguaje de los civilistas, se les podría clasificar dentro de las

llamadas “sanciones a los actos jurídicos”–, se originan ante el incumplimiento de una norma instrumental, esto es, de una norma que regula el procedimiento para la producción de otras normas existentes y válidas para un ordenamiento jurídico<sup>38</sup>, pero no son sanciones en tanto se limitan a declarar que una norma es inexistente, o que una norma deja de existir como norma jurídica, sin que acarreen por otra parte algún mal para su autor o sus bienes jurídicos<sup>39</sup>.

¿Dónde encontrar entonces la sanción? En el Código Penal, en el tipo sobre el delito de prevaricato por acción:

“ARTICULO 413. PREVARICATO POR ACCION. El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años”.

Así, todas las personas naturales que en ejercicio de una función pública profieran dolosamente una decisión o un concepto manifiestamente contrario a un precedente judicial, incurrirán en prisión, en multa e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas; por esto mismo, si la conducta contraria a la aplicación del precedente –una vez cumplidos los demás elementos descritos en el tipo penal– es un acto condicionante de tres clases de sanciones penales,



es indiscutible que el deber de aplicar los precedentes es un deber jurídico strictu sensu.

Esta conclusión, claro está, sólo es aceptable si se comprende, en primer lugar, que la palabra “ley” en el contexto del artículo 413 del Código Penal incluye no sólo la ley en sentido formal, sino todo aquello que suele denominarse ley en un sentido material, y más aún, aquello que integra “el ordenamiento jurídico”<sup>40</sup>; y en segundo lugar, que el sujeto activo del delito de prevaricato por acción no es exclusivamente el servidor público –salvo que se entienda acá lo que el artículo 20 del Código Penal entiende por servidor público–, sino además los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria.

Este mismo análisis llevó a la Corte Constitucional, en la sentencia C-335 de 2008, a declarar exequible el citado artículo 413 del Código Penal, el cual había sido acusado de inconstitucionalidad por supuestamente dejar sin sanción la violación de normas constitucionales y la violación de los precedentes judiciales de las Altas Cortes:

La Corte considera que, contrario a lo sostenido por los demandantes, el delito de prevaricato por acción no se comete por una simple disconformidad que se presente entre una providencia, resolución, dictamen o concepto y la jurisprudencia proferida por las Altas Cortes, a menos que

se trate de un fallo de control de constitucionalidad de las leyes o de la jurisprudencia sentada por aquéllas que comporte una infracción directa de preceptos constitucionales, legales o de un acto administrativo de carácter general<sup>42</sup>. (Sentencia C-335 de 2008. Subrayado fuera del texto).

## 2.2. Características de la Norma Jurídica

### 2.2.1. Características de las normas sobre el deber de aplicar el precedente

La norma jurídica sobre el deber de aplicar el precedente y la norma jurídica dispuesta en un precedente en particular son dos normas totalmente distintas que no deben jamás confundirse, aunque presenten características comunes.

Así, materialmente, es decir, desde el punto de vista de su contenido, objeto o conducta regulada, sólo existen diferencias: la primera prescribe el deber de aplicar los precedentes; la segunda puede versar sobre cualquier otra conducta<sup>43</sup>.

Y en cuanto a su aspecto formal, en primer lugar, ambas son precedentes: la norma jurídica que prescribe el deber de aplicar el precedente también es un precedente, pues hace parte de la ratio decidendi de algunas sentencias de la Corte Constitucional; y en segundo lugar, mientras la primera norma tiene la

misma jerarquía de una norma constitucional, o en otras palabras, tiene rango constitucional, los demás precedentes podrán tener rango constitucional, legal o administrativo, según el caso.

Esta última característica es bastante importante, pues delata la naturaleza eminente del acto creador de un precedente: la declaración del derecho constitucional, legal o administrativo; no su creación, ni su aplicación ni su ejecución.

#### 2.2.2. Características del acto creador del precedente

Como toda conducta humana, aquella consistente en la elaboración de una norma está impulsada por una intención o finalidad, y por tanto, puede comprenderse sólo en razón de un porqué y de un para qué. El porqué de la creación de la norma se descubre en el hecho social que suministra su contenido, esto es, en una necesidad concreta y tangible de su creador o de sus destinatarios<sup>44</sup>; el para qué de su creación, en la finalidad que persigue el creador al expedirla: la satisfacción de dicha necesidad.

**Pues bien, la Corte Constitucional ha señalado repetidamente cuál es la finalidad por ella perseguida con la creación de las normas jurídicas que impusieron en Colombia el deber de aplicar los precedentes: satisfacer la necesidad de seguridad jurídica –o confianza legítima– y de igualdad de**

**trato que tiene cualquier individuo ante quienes en ejercicio de una función pública deban tomar una decisión o emitir un concepto que les afecte.**

Lo anterior se presentó, por supuesto, luego de que la Corte denunciara que la ley –entendida aquí en sentido material, es decir, como la norma general y abstracta creada por el constituyente, por el órgano legislativo o por el órgano de la administración pública– no lograba por sí misma la realización de ambos valores, ni siquiera desde un punto de vista estrictamente formal, siendo la causa de ello el que muchos enunciados jurídicos posibilitan al mismo tiempo la interpretación y elección de múltiples sentidos normativos razonables, y, por consiguiente, decisiones muy diversas frente a un mismo caso y más aún frente a casos apenas semejantes.

La postura de este Tribunal implica, por tanto, que en adelante la persona ocupada en la tarea de aplicar el derecho, ejerza ella o no funciones jurisdiccionales, deberá abstenerse de escoger aquél que entre los distintos sentidos razonables ofrecidos por una disposición normativa, sea constitucional, legal o administrativa, le parezca más adecuado en la situación específica bajo su consideración, y habrá de someterse en cambio a aquél sentido escogido previamente en el precedente, el cual será de esta manera la única norma vigente de carácter general y abstracto que pueda extraerse del texto interpretado. En conclusión, el acto creador de un precedente es ante todo un acto declarativo del derecho.

“ ...

Pues bien, si en verdad la finalidad del precedente consiste en garantizar la igualdad y la seguridad jurídicas mediante la fijación por parte del órgano judicial competente del único sentido normativo posible en la interpretación de un determinado enunciado, en general, no sería posible encasillar el acto creador del precedente en alguno de los tres tipos ideales enumerados en el párrafo anterior, dado que la labor del intérprete, en este caso, se reduce a escoger —es decir, a declarar—, cuál de todos los sentidos literales posibles y extraíbles de la disposición constitucional, legal o administrativa es el aplicable para el caso concreto y para los demás casos semejantes que se presenten hacia el futuro.

**Hay que reconocer, entonces, que el precedente no crea derecho, sino que lo declara con carácter vinculante —carácter que proviene de otras normas: los precedentes de la Corte Constitucional estudiados acá—, “pues no constituye producción de derecho la mera repetición de normas preexistentes ni la formulación de preceptos que sean meras consecuencias lógicas de normas preexistentes” (Guastini, 1999, p. 82).**

Aun así, cuando en el precedente judicial, so pretexto de interpretar la disposición, el juez se salga claramente de los cauces establecidos por el tenor literal, a tal punto que su interpretación desconozca y conlleve la eliminación

de todos los sentidos posibles del texto, el precedente constituirá un acto de creación del derecho, incluso –y con mayor razón– cuando su autor declare expresamente estar aplicando el texto normativo.”<sup>5</sup> (Negrilla y subraya fuera de texto)

Así las cosas, lo que busca la norma es proteger esos derechos de los que ya ha habido varios pronunciamientos por parte del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, para evitar que futuras demandas se presenten, con lo cual no solo se vulnera el derecho a la igualdad del ciudadano que tiene que accionar el aparato judicial, sino que busca fortalecer la seguridad jurídica como principio del Estado Social de Derecho.

Por otro lado se presenta en la Ley 1437 de 2011, la extensión y adaptación a terceros de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado regulada en el artículo 256 de la siguiente manera:

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales.

---

<sup>5</sup> CONTRERAS CALDERON, Jorge Andrés. El precedente judicial en Colombia: un análisis desde la teoría del Derecho. Universidad Bolivariana, Revista No. 115-14. Bogotá, 2011.

Así las cosas, a partir de la existencia de fallos de unificación jurisprudencial, la administración se encuentra en la obligación de aplicar a otros casos lo resuelto en ellos, siempre que exista similitud de objeto y causa. Para estos efectos, se establece un trámite de acuerdo con el cual el interesado debe acudir inicialmente ante la administración solicitando la aplicación del criterio jurisprudencial. La administración cuenta con treinta días para resolver la solicitud. Si la respuesta es negativa o se guarda silencio, el interesado puede acudir al Consejo de Estado para adelantar una actuación en la que, previo traslado a la entidad correspondiente, se definirá la extensión y adaptación de los efectos del fallo. En caso de que la jurisprudencia invocada no sea aplicable o no exista similitud de objeto y causa, se enviará el asunto al juez competente para que lo resuelva en la forma ordinaria. El trámite ante la administración y el Consejo de Estado suspende el término para acudir a la jurisdicción.

Debe anotarse que la aplicación de este mecanismo concuerda con el deber establecido en la parte primera del Código, cuando dispone para todas las autoridades la obligación de decidir de conformidad con las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la jurisprudencia reiterada de dicha Corporación.

Sobre la aplicación del recurso de extensión de la jurisprudencia, la Corte Constitucional ha indicado que la misma comprende no solo los pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado, sino aquellos que haya emitido dicha Corte:

5.2. El precedente en las sentencias de unificación y la potestad de configuración legislativa.

5.2.1. Sea lo primero ratificar la amplia potestad de configuración normativa concedida por la Constitución al legislador en materia de la definición y el régimen de las acciones y los procesos judiciales. Esta atribución, desarrollo de la clausula general de competencia consagrada en el artículo 150 constitucional y específicamente de la disposición de su ordinal 2º que lo faculta para “expedir códigos en todos los ramos de la legislación”, la ha ejercido en la presente ocasión el Legislador para expedir el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y prever allí un novedoso mecanismo como lo es la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

5.2.2. Resulta razonable que el Legislador, al regular los Procedimientos Administrativos, haya querido limitar el mecanismo de extensión administrativa de sentencias, a un tipo especial de ellas, las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, de las que por su naturaleza se deriva un alto grado de seguridad y certeza. En efecto, es este órgano el definido por la Constitución como máximo tribunal de lo contencioso-administrativo y órgano de cierre del mismo (CP, 237), y como tal, ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere[3]. Restantes decisiones del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, diferente de las de unificación, no cuentan con el poder vinculante de las anteriores, y para el Legislador son las sentencias unificadoras las que



válidamente se hallan llamadas a dotar a esta jurisdicción y a la administración en general de reglas de interpretación “claras, uniformes e identificables”, en virtud del mandato constitucional aludido.

5.2.3. Frente a la posible vulneración del artículo 93 constitucional por la disposición acusada, en cuanto no se incluyen los estándares fijados por las Cortes Internacionales encargadas de interpretar los instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia entre las providencias que pueden ser objeto del mecanismo de extensión de jurisprudencia, en primera instancia se comparte lo expresado por el Ministerio Público en su concepto, en el sentido en que las autoridades están en la obligación constitucional de incorporar en los casos particulares que así lo requieran, las directrices de los estándares internacionales, conforme a lo previsto en el inciso segundo del artículo 93 Superior; y para hacerlo “no se requiere de una manifestación expresa del legislador en este sentido y, por consiguiente, de la circunstancia de que la norma legal no aluda a la hermeneútica jurídica, no puede seguirse que exista una omisión legislativa relativa”. En otras palabras, los estándares y reglas fijados por las Cortes Internacionales, deben ser tenidos en cuenta no tanto porque así lo reconozca el Legislador sino porque así lo impone la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, al consagrarlo el artículo 93 de la Carta, y en cuanto, como lo ha dicho la Corte, constituyen una “presencia tutelar”, que esta “irradiando, guiando y delimitando la normatividad y la aplicación concreta de sus preceptos”.

5.2.4. Adicionalmente como lo dijo la Corte, en la Sentencia C-370 de 2006, “la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermeneútico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos humanos”. En tal sentido debe ser entendido y aplicado cuando resulte pertinente por las autoridades encargadas de dar aplicación al mecanismo de extensión de jurisprudencia, pero en tanto “criterio hermeneútico relevante”, no resultaba necesaria su consagración legislativa en el artículo 270 del nuevo Código. Sobre este tema en particular dijo esta Corporación en la citada sentencia C-370 de 2006: “La Corte destaca con particular énfasis, que las anteriores conclusiones provienen de Sentencias de un Tribunal internacional cuya competencia ha sido aceptada por Colombia. El artículo 93 superior prescribe que los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Ahora bien, si un tratado internacional obligatorio para Colombia y referente a derechos y deberes consagrados en la Constitución prevé la existencia de un órgano autorizado para interpretarlo, como sucede por ejemplo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, su jurisprudencia resulta relevante para la interpretación que de tales derechos y deberes se haga en el orden interno. Por ello, esta Corporación ha reconocido relevancia jurídica a la jurisprudencia de los órganos judiciales creados mediante convenios sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Así, por ejemplo, respecto de la

jurisprudencia sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia C-010 de 2000, se vertieron al respecto los siguientes conceptos:

“Directamente ligado a lo anterior, la Corte coincide con el interviniente en que en esta materia es particularmente relevante la doctrina elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es el órgano judicial autorizado para interpretar autorizadamente la Convención Interamericana. En efecto, como lo ha señalado en varias oportunidades esta Corte Constitucional, en la medida en que la Carta señala en el artículo 93 que los derechos y deberes constitucionales deben interpretarse “de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, es indudable que la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales.”

5.2.5. Ahora bien, en cuanto a la presunta omisión en el mecanismo de extensión de otras sentencias del Consejo de Estado distintas de las de unificación jurisprudencial, téngase en cuenta que, como bien se ha dicho, estas sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Las demás

sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo, pero son un tipo especial de providencias -las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado.

### 5.3. Conclusión.

5.3.1. Con base en lo expuesto entonces, se tiene que la decisión del Legislador, de limitar a las sentencias de unificación jurisprudencial el mecanismo de extensión de jurisprudencia, adoptada en el amplio ámbito de su potestad normativa, no viola los preceptos de la Constitución que señala el demandante. Por el contrario, al precisar la naturaleza, el sentido y el alcance de dichas sentencias, al igual que los eventos de su aplicación, señalando en detalle el procedimiento que debe observarse para su trámite, está otorgando igualdad de trato a todos los que concurran a su aplicación, (Art. 13 CP.), y respetando los principios del debido proceso y de la confianza legítima (Arts. 29 y 83 CP). Además, con su consagración no se está desconociendo lo prescrito en el artículo 93 Superior, sobre las reglas y estándares fijados por las Cortes Internacionales, cuyo mandato como criterio hermeneútico relevante se impone a las autoridades, así el Legislador no lo mencione expresamente.

5.3.2. El mecanismo de extensión de jurisprudencia en la medida en que contribuye a disminuir la congestión judicial y la judicialización de las peticiones ante las autoridades, contribuye así mismo a la eficacia, economía y celeridad en la función administrativa (Art. 209). Por último, no vulnera los artículos 230, 241 y 243 Superiores, porque, como se dijo al inicio de esta sentencia, esta Corte, mediante la Sentencia C-816 de 2011, condicionó la constitucionalidad de este mecanismo de extensión de jurisprudencia, en el entendido que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.”<sup>6</sup>

Debe anotarse que la aplicación de este mecanismo concuerda con el deber establecido en la parte primera del Código, cuando dispone para todas las autoridades la obligación de decidir de conformidad con las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la jurisprudencia reiterada de dicha Corporación.

El Consejo de Estado, también se ha pronunciado sobre los requisitos que debe tener este mecanismo, indicando en todo caso que se puede ejercer siempre y cuando no haya operado el fenómeno de la caducidad:

---

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-588 de 2012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

El trámite de solicitud de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado está previsto en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA. El primero de ellos regula la solicitud ante la Administración y fija los requisitos que la misma debe reunir. El segundo, establece el procedimiento que el peticionario puede agotar ante el Consejo de Estado en caso de que la solicitud sea negada o no contestada.

El tenor literal de las normas es el siguiente:

“ARTÍCULO 102. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES.

Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión

judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.

3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así

como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.



Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código”.

“ARTÍCULO 269. PROCEDIMIENTO PARA LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS.

Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

<Inciso modificado por del artículo 616 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Del escrito se dará traslado a la administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta (30) días para que aporten las pruebas que consideren. La administración y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán

oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya

existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.”.

Armonizando las dos disposiciones transcritas, se advierte que los requisitos de procedibilidad de la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado son los siguientes:

- Presentar la petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado.
- Allegar copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.
- Presentar la solicitud de extensión ante el Consejo de Estado dentro de los treinta (30) días siguientes de proferida la decisión de la Administración que niegue total o parcialmente la petición.
- Acompañar copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.
- Acreditar el requisito de que trata el artículo 160 del CPACA, relacionado con el derecho de postulación.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, sentencia del 3 de julio de 2013. Radicación: 11001-03-25-000-2013-01008-00. No. Interno: 2251-2013. Actora: MARÍA LUCRECIA BALBINA. AUTORIDADES NACIONALES.

Conforme lo expuesto, se tiene que dentro del ordenamiento jurídico colombiano la jurisprudencia resulta vinculante. Así lo precisó la Corte Constitucional indicando:

“11. El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto.<sup>[7]</sup> Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.

11.1. La necesidad de otorgar esa fuerza obligatoria a los precedentes se explica a partir de varias razones. En primer lugar, el Derecho hace uso del lenguaje natural para expresarse, de modo que adquiere todas aquellas vicisitudes de ese código semántico, en especial la ambigüedad y la vaguedad, esto es, tanto la posibilidad que un mismo término guarde diversos significados, como la dificultad inherente a todo concepto para ser precisado en cada caso concreto.<sup>[8]</sup> Así por ejemplo, solo dentro del lenguaje jurídico el término “prescripción” logra los significados más disímiles, lo que demuestra la ambigüedad o polisemia del mismo. Igualmente, existen evidentes dificultades

para definir el ámbito de aplicación de conceptos que si bien son indeterminados, tienen un uso extendido en las disposiciones jurídicas, tales como “eficiencia”, “razonabilidad” o “diligencia”. Estos debates, que están presentes en cualquier disposición de derecho, solo pueden solucionarse en cada escenario concreto mediante una decisión judicial que es, ante todo, un proceso interpretativo dirigido a la fijación de reglas, de origen jurisprudencial, para la solución de los casos que se someten a la jurisdicción. En últimas, el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX, marcada por el concepto del Código, sino una práctica argumentativa racional.

11.2. Además, este último argumento permite hacer compatible la actividad creadora de derecho por parte de los jueces con el principio democrático. En efecto, en las sociedades contemporáneas, merced la complejidad de las relaciones entre sus agentes, es imposible que las asambleas representativas puedan configurar preceptos que solucionen, de manera específica, todos los casos posibles. Por ende, es inevitable (y como se verá más adelante incluso necesario y valioso) que los jueces conserven la competencia para la definición concreta del derecho, a partir de reglas de origen judicial, creadas a partir de las disposiciones aprobadas por el legislador.

En segundo término, la solución de controversias en sede jurisdiccional no está sometida a la aplicación de una sola regla de derecho, sino que, antes bien, existen diversas disposiciones aplicables a cada caso. Esto sucede debido a que (i) pueden concurrir diversas reglas de la misma jerarquía que ofrecen distintas fórmulas de decisión; y (ii) con base en el principio de supremacía constitucional, el juez está obligado a aplicar, de manera preferente, las normas de la Constitución y demás pertenecientes al bloque de constitucionalidad, en cada uno de los casos sometidos al escrutinio judicial. Por ende, debe adelantar un proceso de *armonización concreta* de esas distintas fuentes de derecho, a partir del cual delimite la regla de derecho aplicable al caso analizado, que en todo caso debe resultar respetuosa de la jerarquía del sistema de fuentes; (iii) no todas las disposiciones jurídicas están construidas a manera de una regla, es decir, el enunciado que a un precepto determinado le otorga una consecuencia jurídica definida, sino que también concurren en el ordenamiento otros contenidos que no responden a esa estructura, en especial los principios. Como se sabe, estos difieren de aquellos en que no están contruidos bajo el criterio precepto – sanción, sino que son *mandatos de optimización* que deben cumplirse en mayor medida posible, de lo que se sigue que no ofrecen respuestas particulares *prima facie* a casos específicos, como sí lo hacen algunas de las reglas. Así, el juez que resuelve un asunto particular debe dar lugar a estos principios en su razonamiento jurídico, a través del mencionado proceso de armonización; y (iv) es usual que para la solución de un caso concreto concurren diversas reglas que confieren alternativas diversas y/o encontradas

de decisión, no exista una regla particular y concreta para solucionar el asunto o se esté ante la colisión entre principios o entre reglas y principios. Estos debates son, precisamente, el campo de trabajo del juez, quien resuelve esa problemática como paso previo a la adopción de una regla particular de derecho o *ratio decidendi*, que permita llegar a una decisión judicial que resuelva el problema jurídico planteado.

11.3. Finalmente, el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de otorgar eficacia a principios básicos del Estado Constitucional, como la igualdad y la seguridad jurídica. Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales.<sup>[9]</sup> Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. Esto se logra a partir de dos vías principales: (i) el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas

fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado.

12. Estos presupuestos teóricos, junto con otros, han servido a la Corte para resolver acerca de la constitucionalidad de reglas de origen legislativo que reconocen el carácter vinculante del precedente jurisprudencial. Un asunto análogo al de la referencia fue asumido por la Corte en la reciente sentencia C-539/11, decisión que asumió el análisis de exequibilidad de algunos apartes del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, normatividad que contiene varias disposiciones destinadas a reducir la congestión judicial. Conforme a este precepto, “[l]as entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.”



Uno de los cargos propuestos en esa oportunidad fue que la disposición incurría en una omisión legislativa relativa, en tanto imponía a las autoridades administrativas el deber de tener en cuenta los precedentes judiciales en materia ordinaria y contenciosa, que se hubieren proferido sobre las materias allí previstas. Sin embargo, excluía de ese mandato a la jurisprudencia de esta Corporación, lo cual era contrario a los principios de igualdad y de supremacía constitucional. Ello debido a que si se asume que *(i)* el contenido y alcance de las normas constitucionales está definido por la jurisprudencia de este Tribunal, de acuerdo a su rol de intérprete autorizado de la Carta; y *(ii)* las mismas normas tienen carácter prevalente en la solución de los problemas jurídicos sometidos a la jurisdicción; se incurre en una distinción injustificada y un desconocimiento de esa supremacía cuando el legislador confiere fuerza vinculante, aunque no obligatoria, a otros precedentes con exclusión del constitucional.

Como se observa, este problema jurídico guarda unidad de sentido con el que ofrece el asunto de la referencia. En consecuencia, al estarse ante un precedente judicial reciente, que refleja la posición unánime de la Sala sobre la materia, resulta imperativo asumir las reglas allí fijadas, a fin de ser aplicadas en el presente proceso, labor que asume la Corte a continuación.

13. En la sentencia C-539/11, la Corte asumió tres niveles de análisis diferenciados, a saber *(i)* el carácter vinculante reforzado que tienen los

precedentes de las altas cortes para las autoridades administrativas; (ii) el papel de la jurisprudencia constitucional en el funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho; y (iii) las cargas que deben cumplir las normas legales que reconocen ese carácter vinculante para las autoridades administrativas de los precedentes jurisprudenciales.

14. Para asumir el primero de los aspectos citados, la Corte partió de la reconceptualización del principio de legalidad, al cual se encuentra sometido la actuación de los servidores públicos, la cual vincula el concepto “ley” u “orden jurídico” a la jurisprudencia como fuente formal de derecho. Para esa postura, en tanto diversas normas constitucionales obligan a que la actuación de las autoridades administrativas esté sometida al imperio de la ley, ello significa que dichos funcionarios están igualmente vinculados por las reglas de derecho positivo, como por las prescripciones que se originan de la armonización concreta que se obtiene en sede judicial, según se explicó en precedencia.

Así, en criterio de la Sala, *“todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. || La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la*

*Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fé de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política”.*

Lo anterior conlleva necesariamente una adecuada interpretación del concepto “imperio de la ley” al que refiere el artículo 230 C.P. Para la Corte, la definición de las reglas de derecho que aplican las autoridades administrativas y judiciales pasa un proceso interpretativo previo, en el que armoniza el mandato legal particular con el plexo de derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso, junto con los principios rectores que ordenan la materia correspondiente. A su vez, cuando esta labor es adelantada por aquellas máximas instancias de justicia, que tienen la función constitucional de unificar jurisprudencia con carácter de autoridad, las

subreglas resultantes son vinculantes, siendo el sustento de esa conclusión la naturaleza imperativa que la Carta confiere a la Constitución y a la ley. En términos simples, el deber de acatar los mandatos superiores y legales incorpora, de suyo, el mandato imperativo de asumir como reglas formales de derecho las decisiones que unifican jurisprudencia y/o hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en tanto la *ratio decidendi* de esas sentencias contienen las subreglas que, mediante la armonización concreta de las distintas fuentes de derecho, dirimen los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas. Esta disciplina jurisprudencial, a su vez, garantiza la vigencia de principios nodales para el Estado Constitucional, como la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante las autoridades.

La sentencia en comento, sintetizando las decisiones de esta Corporación que han asumido el tópico en comento, señaló cómo “...[u]na interpretación adecuada del imperio de la ley a que se refiere el artículo 230 constitucional, significa para la jurisprudencia constitucional que la sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, no puede entenderse en términos reducidos como referida a la aplicación de la legislación en sentido formal, sino que debe entenderse referida a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual informa la totalidad del ordenamiento jurídico. || Sobre este tema, ha resaltado la Corte que (i) la intención del constituyente ha sido darle clara y expresa prevalencia a las normas

*constitucionales –art. 4º Superior- y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos; (ii) que esto debe encontrarse en armonía con la aplicación de la ley misma en sentido formal, es decir dictada por el Legislador, la cual debe ser interpretada a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución; (iii) que por tanto es la Carta Política la que cumple por excelencia la función integradora del ordenamiento; (iv) que esta responsabilidad recae en todas las autoridades públicas, especialmente en los jueces de la república, y de manera especial en los más altos tribunales; (v) que son por tanto la Constitución y la ley los puntos de partida de la interpretación judicial; (vi) que precisamente por esta sujeción que las autoridades públicas administrativas y judiciales deben respetar el precedente judicial o los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores; (vii) que esta sujeción impone la obligación de respetar el principio y derecho de igualdad tratando igual los casos iguales; (viii) que mientras no exista un cambio de legislación, persiste la obligación de las autoridades públicas de respetar el precedente judicial de los máximos tribunales, en todos los casos en que siga teniendo aplicación el principio o regla jurisprudencial; (ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso; (x) que en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable,*

*corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; y (xi) que en estos casos corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas y a los jueces, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, “y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley” para el caso en concreto<sup>[10]</sup>”*

15. La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del *stare decisis*.

Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comento en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados. Por lo tanto, resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, posturas que nieguen la fuerza vinculante *prima facie* del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer, o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso. En otras palabras, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, conforme a la perspectiva expuesta, deberá demostrarse a que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales. En cambio, cuando el desconocimiento del precedente solo obedece a una actuación arbitraria del funcionario judicial, se está ante un abierto desconocimiento del principio de legalidad, sometido a las sanciones y demás consecuencias jurídicas que el ordenamiento reserva para conductas de esa naturaleza. Incluso, la Corte ha reconocido que tales decisiones arbitrarias, que desconocen injustificadamente el contenido y alcance de una regla jurídica,

fijada con criterio de autoridad por una alta corte, puede configurar el delito de prevaricato, puesto que en esos casos no solo se está ante la ausencia de disciplina jurisprudencial, sino también ante una decisión que se aparte radicalmente del orden jurídico.<sup>[11]</sup>

No sucede lo mismo cuando se trata de autoridades administrativas. En este caso, habida cuenta que esos funcionarios carecen del grado de autonomía que sí tienen las autoridades judiciales, el acatamiento del precedente jurisprudencial es estricto, sin que resulte admisible la opción de apartarse del mismo. Ello en el entendido que la definición, con fuerza de autoridad, que hacen las altas cortes del contenido y alcance de los derechos y, en general, de las reglas constitucionales y legales, resulta imperativa para la administración. A este respecto, la sentencia analizada trae a colación pronunciamientos anteriores de la Corte, en los que ha expresado que “*Lo señalado acerca de los jueces se aplica con más severidad cuando se trata de la administración, pues ella no cuenta con la autonomía funcional de aquéllos. Por lo tanto, el Instituto de los Seguros Sociales debió haber inaplicado la norma mencionada o haber justificado adecuadamente por qué no se ajustaba la jurisprudencia de la Corte en este punto.*” <sup>[12]</sup> (...) “*La obligatoriedad del precedente es, usualmente, una problemática estrictamente judicial, en razón a la garantía institucional de la autonomía (C.P. art. 228), lo que justifica que existan mecanismos para que el juez pueda apartarse, como se recordó en el fundamento jurídico 4., del precedente. Este principio no se aplica frente a las*



*autoridades administrativas, pues ellas están obligadas a aplicar el derecho vigente (y las reglas judiciales lo son), y únicamente están autorizadas -más que ello, obligadas- a apartarse de las normas, frente a disposiciones clara y abiertamente inconstitucionales (C.P. art. 4). De ahí que, su sometimiento a las líneas doctrinales de la Corte Constitucional sea estricto”.* <sup>[13]</sup>”

Adicionalmente, la sentencia aclara que ese deber de acatamiento del precedente cobra mayor intensidad cuando se trata de la jurisprudencia constitucional. Ello en el entendido que, como se ha explicado, las normas de la Carta Política tienen el máximo nivel de jerarquía dentro del sistema de fuentes de derecho, entonces las decisiones que determinan su contenido y alcance son ineludibles para la administración, pues lo contrario significaría desconocer la vigencia del principio de supremacía constitucional y los efectos vinculantes *erga omnes* que el artículo 243 C.P. confiere a esos fallos. En términos de la sentencia C-539/11 “*en relación con la obligatoriedad y alcance de la doctrina constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esta deviene de que la Constitución es norma de normas, y el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho.*”

16. En cuanto al segundo de los ejes temáticos de la sentencia analizada, se tiene que la Corte concluye que la jurisprudencia vinculante sirve de criterio ordenador de la actividad de la administración. Esto en al menos en dos sentidos: (i) como factor decisivo ante la concurrencia de dos o más interpretaciones posibles de un texto normativo constitucional, legal o reglamentario; y (ii) como elemento dirimente ante la ausencia o disconformidad de posiciones jurisprudenciales.

Respecto a la primera función, se tiene que cuando la autoridad administrativa se encuentra ante varias posibilidades interpretativas de un precepto, deberá preferir aquella que tenga respaldo en las decisiones de los órganos de justicia investidos de la facultad constitucional de unificación de jurisprudencia. Ello en tanto esa competencia de las altas cortes tiene precisamente el objetivo de garantizar la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante autoridades judiciales. A su vez, debido a los efectos de cosa juzgada constitucional, la aplicación de la interpretación judicial es imperativa cuando se trata de aquella consignada en una sentencia de la Corte proferida en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad.

Frente al segundo sentido, la Corte también ha contemplado que cuando se esté ante la divergencia de interpretaciones de índole judicial, la administración deberá optar por aquella que mejor desarrolle los derechos,

principios y valores constitucionales. De igual modo, deberá preferirse aquella interpretación judicial que se muestre más razonable, en términos tanto de aceptabilidad el ejercicio argumentativo realizado por la autoridad judicial, como de grado de protección y vigencia de dichos derechos, principios y valores. Como lo señala el fallo en comento, “... *la jurisprudencia constitucional ha aclarado que en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con los parámetros constitucionales y legales fijados por las altas Cortes, de manera que no desconozcan el sistema axiológico de la Constitución y de la ley y, los parámetros que los máximos tribunales ordinarios, contenciosos y constitucionales hayan fijado para la interpretación de la Constitución y de la ley, interpretación de la Constitución y de la ley que debe hacerse de manera sistemática. (...) Por tanto, en ausencia de un precedente judicial pacífico y consolidado en una materia, las interpretaciones que realicen los funcionarios administrativos deben desestimarse si son arbitrarias o irrazonables, al encontrarse en contravía de la Constitución y de la ley. La arbitrariedad o irrazonabilidad de una interpretación realizada por una autoridad administrativa se evidencia si (i) no resulta posible derivar de la norma el*

*sentido normativo propuesto; y (ii) dicha interpretación hace nugatorios los fines, principios, valores y derechos consagrados por la Constitución, esto es, el orden constitucional entendido de manera sistemática, de manera que la administración se encuentra obligada tanto por los aspectos sustanciales como procedimentales de la Carta.<sup>[14]</sup> (...) Por tanto, en ausencia de un precedente judicial pacífico y consolidado en una materia, las interpretaciones que realicen los funcionarios administrativos deben desestimarse si son arbitrarias o irrazonables, al encontrarse en contravía de la Constitución y de la ley. La arbitrariedad o irrazonabilidad de una interpretación realizada por una autoridad administrativa se evidencia si (i) no resulta posible derivar de la norma el sentido normativo propuesto; y (ii) dicha interpretación hace nugatorios los fines, principios, valores y derechos consagrados por la Constitución, esto es, el orden constitucional entendido de manera sistemática, de manera que la administración se encuentra obligada tanto por los aspectos sustanciales como procedimentales de la Carta.<sup>[15]</sup>”*

17. Por último, la sentencia resalta cómo, a partir de la recopilación de diversas decisiones sobre la materia, el estándar aplicable cuando se trata del acatamiento de las decisiones proferidas por la Corte Constitucional, resulta más estricto. En efecto, el artículo 243 C.P. confiere a las sentencias que adopta este Tribunal en ejercicio del control de constitucionalidad efectos *erga omnes*, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional e implican la prohibición para todas las autoridades de reproducir el contenido material del acto jurídico

declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan las normas superiores que sirvieron de parámetro para el control. En otras palabras, los argumentos que conforman la razón de la decisión de los fallos de control de constitucionalidad son fuente formal de derecho, con carácter vinculante ordenado por la misma Constitución. A este respecto, el fallo C-539/11, amparado en diversas decisiones sobre el particular, afirma que “...*por expreso mandato constitucional, todas las autoridades públicas en Colombia, incluidas las autoridades administrativas y judiciales, deben acatar lo decidido por la Corte en sus fallos de control de constitucionalidad. || Sobre el nivel de vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional, esta Corte ha precisado, que es necesario distinguir entre los tres componentes básicos de los fallos de constitucionalidad: la ratio decidendi, los obiter dictum y el decisum.*<sup>[16]</sup> Siendo estrictamente obligatorios la decisión y la ratio decidendi que la sustenta. Así mismo, ha aclarado que el desconocimiento de un fallo de control de constitucionalidad, por las autoridades públicas, tanto administrativas como judiciales, por aplicación de una norma legal que haya sido declarada inexecutable por la Corte, puede implicar la comisión del delito de prevaricato, y que es vinculante tanto la parte resolutive como las consideraciones que fundamentan de manera directa e inescindible tal decisión.<sup>[17]</sup>”

En lo relativo a los fallos en los que la Corte ejerce el control concreto de constitucionalidad, también se reconoce su carácter vinculante para las autoridades judiciales y administrativas. Esto en el entendido que dichas

decisiones, aunque son adoptadas frente a un asunto particular, no tienen efectos simplemente *inter partes*, puesto que en dichos fallos la Corte determina el contenido y alcance de los derechos constitucionales. Así, como se ha explicado en esta sentencia, si se parte de la base que (i) las reglas de derecho solo logran su armonización concreta luego de su interpretación; y (ii) la hermenéutica adelantada por las autoridades judiciales investidas de la facultad de unificar jurisprudencia, tiene carácter vinculante; entonces las razones de la decisión de los fallos proferidos en ejercicio del control concreto son un parámetro obligatorio para la aplicación, por parte de las autoridades, de las normas constitucionales en los casos sometidos a su escrutinio.

Lo anterior trae como consecuencia necesaria que el grado de vinculatoriedad que tiene el precedente constitucional para las autoridades administrativas, tenga un grado de incidencia superior al que se predica de otras reglas jurisprudenciales. Ello debido, no a la determinación de niveles diferenciados entre los altos tribunales de origen, sino en razón de la jerarquía del sistema de fuentes y la vigencia del principio de supremacía constitucional. En otras palabras, en tanto la Carta Política prevé una regla de prelación en la aplicación del derecho, que ordena privilegiar a las normas constitucionales frente a otras reglas jurídicas (Art. 4 C.P.) y, a su vez, se confía a la Corte la guarda de esa supremacía, lo que la convierte en el intérprete autorizado de las mismas (Art. 241 C.P.); entonces las reglas fijadas en las decisiones que ejercen el control constitucional abstracto y concreto, son

prevalentes en el ejercicio de las competencias adscritas a las autoridades administrativas y judiciales. Por supuesto, en este último caso reconociéndose las posibilidades legítimas de separación del precedente que, se insiste, están reservadas a los jueces, sin que puedan predicarse de los funcionarios de la administración.

18. Con base en lo expuesto, la Corte concluyó que el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 incurría en una omisión legislativa relativa, en tanto dejaba de hacer mención a la jurisprudencia constitucional como una de las fuentes a las que se encuentran vinculadas las autoridades administrativas para resolver los asuntos descritos en dicho precepto legal. Esto a pesar que según las distintas razones explicadas en la presente sentencia, ese precedente tiene carácter obligatorio para dichas autoridades. Por lo tanto, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “*que en materia ordinaria o contenciosa administrativa*” contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el sentido de que se entendiera que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma, deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional.

Para sustentar este aserto, la Sala expresó los siguientes argumentos, que en razón su capital importancia para la resolución del problema jurídico materia de esta decisión, conviene transcribir *in extenso*:

(ii) En el presente caso considera la Sala que se cumple con los criterios para la configuración de omisión legislativa relativa, por cuanto:

(a) se configura la existencia una norma respecto de la cual procede predicar la omisión, en este caso la expresión “que en materia ordinaria o contenciosa administrativa”, en razón a que el Legislador omitió en esta expresión incluir como precedente judicial a ser tenido en cuenta por las entidades públicas, también al precedente que en materia constitucional sea dictado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como en control concreto de constitucionalidad;

(b) se configura igualmente una exclusión de las consecuencias jurídicas que prevé la norma, en este caso, se excluye de la consecuencia jurídica relativa al acatamiento del precedente judicial por parte de las entidades públicas o autoridades administrativas, el caso análogo del precedente constitucional, respecto del cual el Legislador omitió extender los efectos jurídicos de la norma. De esta manera, el Legislador no podía excluir el precedente constitucional, por cuanto constituye un expreso mandato constitucional, contenido en los artículos 241 y 243 superiores, que por ser asimilable al caso del precedente judicial en materia ordinaria o contenciosa administrativa debía de estar contenido en el texto normativo demandado. Lo anterior, configura una clara omisión por parte del Legislador, que de acuerdo con el precepto



constitucional contenido en el artículo 241 Superior, resulta esencial e imprescindible para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta;

(c) se cumple así mismo con la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión, esto del precedente constitucional;

(d) así mismo evidencia la Sala que la norma genera una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, en cuanto se excluye a las entidades públicas o autoridades administrativas de la obligación de tener en cuenta el precedente judicial constitucional en sus decisiones, lo cual genera en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y

(e) se constata la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador, en cuanto los artículos 241 y 243 superiores determinan que a la Corte se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y el que las decisiones de la Corte tendrán efectos de cosa juzgada constitucional, efecto que no solo incluye la obligatoriedad frente a todas las autoridades públicas, de la parte resolutive de las decisiones adoptadas, sino también la fuerza vinculante de las consideraciones *ratio decidendi* que sirven de fundamento directo e

imprescindible para fundamentar el fallo. Por tanto, la Sala constata la existencia de un incumplimiento respecto de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador.

(iii) De igual modo, esta Corporación reitera en este punto, que el entendimiento del imperio de la ley a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales debe comprenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales. Según esto, todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas legales a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley. Al mismo tiempo, el respeto por el precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta en: (a) el respeto al debido proceso y del principio de legalidad; (b) el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las Cortes cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (c) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben motivarse de manera objetiva y razonable; (d) el desconocimiento del precedente implica la responsabilidad de los servidores públicos (arts. 6º y 90 C.P.); (e) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley.

De manera particular, reafirma esta Sala que de conformidad con el artículo 243 de la Carta Política los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Por último, el desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales y por tanto, una violación directa de la Constitución o de la ley, que puede dar lugar a responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria de las autoridades administrativas.

(iv) Así mismo, esta Corporación evidencia que si bien es una alternativa válida dentro del margen de configuración del legislador, comenzar por imponerle a las autoridades administrativas que tengan en cuenta el precedente judicial en los ámbitos de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativo, también lo es que las materias a que alude la norma igualmente pueden ser objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, evento en el cual su interpretación debe ser vinculante para las autoridades administrativas. Por tanto, el legislador incurrió en este caso en una omisión legislativa al no tener en cuenta la obligatoriedad y los efectos *erga omnes* de los fallos de constitucionalidad de esta Corte, consagrada en los artículos 241 y 243 de la Constitución, como tampoco las reglas que se imponen en las sentencias de unificación de jurisprudencia en materia de protección de derechos fundamentales, temas en los cuales la Corte Constitucional es órgano de cierre.

(v) En consecuencia, la Sala concluye que el Legislador omitió incluir en la norma el precedente constitucional dictado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como concreto de constitucionalidad, de manera que desconoce la competencia constitucional -art.241 superior- confiada a la Corte Constitucional y los efectos de cosa juzgada constitucional de sus fallos señalados en el artículo 243 superior.”

19. A partir de los argumentos anteriores, la Corte ofrece en la misma sentencia C-539/11, a partir de la síntesis comprehensiva de la jurisprudencia sobre la materia, un grupo de reglas conclusivas, útiles para resolver el problema jurídico planteado por la demanda formulada por el ciudadano Lara Sabogal. Estas reglas son las siguientes:

19.1. Todas las autoridades públicas administrativas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley, por expreso mandato constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precedente judicial emanado de las altas cortes.

19.2. El entendimiento del concepto “imperio de la ley”, al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe comprenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales.

19.3. Todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley.

19.4. El mandato constitucional reseñado implica que las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las altas cortes o los fundamentos jurídicos aplicados en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas, y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos.

19.5. El respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta *(i)* en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (Arts. 29, 121 y 122 C.P.); *(ii)* en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; *(iii)* en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; *(iv)* en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6º y 90 C.P.); y *(v)* en que las actuaciones y

decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (Art. 13 C.P.).

19.6. En caso de concurrencia de una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto similar o análogo dicha interpretación; ya que para estas autoridades no es aplicable el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces.

19.7. Inclusive en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas cortes;

19.8. Ante la falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia. Del mismo modo, si se está ante la presencia de diversos criterios jurisprudenciales existentes sobre una misma materia, las autoridades públicas administrativas están llamadas a evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento

jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso en concreto.

19.9. Los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, tanto en su parte resolutive (*erga omnes* en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e *inter partes* para los fallos de revisión de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la *ratio decidendi*, tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Esto en razón de la jerarquía del sistema de fuentes formales de derecho y el principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del Texto Superior.

19.10. El desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas; y (ii) la interposición de acciones judiciales, entre

ellas de la acción de tutela, contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-634 de 2011. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



## 9. CONCLUSIONES

Conforme lo establecido en el artículo 230 de la Constitución Política de Colombia, la jurisprudencia se erige como un criterio auxiliar de interpretación tanto de la misma Carta Magna como de las leyes que expide el legislador y en ella se evidencia la aplicación de las disposiciones normativas mencionadas a los casos concretos. Algunos juristas como operadores jurídicos, han precisado que la aplicación de las leyes se hace por medio del silogismo jurídico partiendo de la aplicación de las premisas para llegar a una conclusión, así por ejemplo la primera premisa en la normatividad, la segunda el supuesto fáctico y la conclusión se hace a partir de la conjunción de las premisas mencionadas.

Lo anterior, permite en muchos casos hablar de la existencia de la seguridad jurídica, proveyendo a los ciudadanos certeza en la resolución de sus casos, siempre y cuando el objeto, las pretensiones y los hechos sean análogos y eso se ha evidenciando partir de la solución de los casos en sede judicial, por lo que cuando un ciudadano incoa una acción busca que su caso sea resuelto tal como se fallaron otros que guardan identidad.

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se introdujo el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, vino a reforzar el mencionado principio, indicando que las autoridades administrativas debían observar en sus decisiones lo dicho por el Consejo de Estado en las sentencias de Unificación y aunque la figura es nueva, su aplicación ya ha hecho eco en el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo y recientemente se evidencia en la aplicación que dicho estrado judicial

hizo en una acción de reparación directa incoada contra la Nación- Ministerio de Defensa, al indicar la procedencia del reconocimiento de perjuicios morales en cuantía de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De otra parte, es importante mencionar que a pesar de la finalidad altruista de la norma, se tiene que las administraciones municipales no aplican tal criterio escudándose en la literalidad de la norma para negar los derechos de quienes reclaman ciertas prerrogativas conforme a criterios judiciales ya suficientemente decantados, no solo por el Consejo de Estado, sino por la Corte Constitucional, pues no debe obviarse que los artículos 10, 102 y 256 del CPACA, fueron declarados exequibles, con la advertencia que la jurisprudencia a la que hacían alusión no solo era la proferida por el Consejo de Estado, sino que debían aplicarse en primera instancia los fallos de la Colegiatura Constitucional quien ha dado alcance a la Carta Magna y bajo ese entendido se tiene que sus fallos son vinculantes.

Con el estudio analizado, se tiene como consideración personal entonces que la jurisprudencia ha dejado de ser un criterio auxiliar de interpretación solo para los jueces y se ha convertido en vinculante para la administración al momento de definir el derecho de un ciudadano, siendo acreedor a sanciones en caso de no aplicarla.

Por ello, es de relevancia manifiesta que los asesores jurídicos de las entidades territoriales se actualicen conforme la jurisprudencia decantada y concedan aquellos derechos que no deben ser debatidos en sede judicial para que se reconozcan, pues lo que

se busca es que el aparato jurisdiccional sea ejercido en últimas en aquellas controversias en las cuales no hay claridad y que merecen un debate jurídico-probatorio que ponga en duda el reconocimiento de un derecho.

## **10. BIBLIOGRAFIA**

CORTE CONSTITUCIONAL, Boletines Jurisprudenciales, Boletín No. 8. Bogotá. D.C., 2010.

Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-539 de 2011.

CONTRERAS CALDERON, Jorge Andrés. El precedente judicial en Colombia: un análisis desde la teoría del Derecho. Universidad Bolivariana, Revista No. 115-14. Bogotá, 2011.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-588 de 2012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, sentencia del 3 de julio de 2013. Radicación: 11001-03-25-000-2013-01008-00. No. Interno: 2251-2013. Actora: MARÍA LUCRECIA BALBINA. AUTORIDADES NACIONALES.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-634 de 2011. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

<http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf>

<http://190.24.134.67/pce/memorias/ce%20unificador.pdf>

[http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub\\_rev/documents/13Olanoult.pdf](http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/13Olanoult.pdf)

[http://www.usergioarboleda.edu.co/clinica\\_interes\\_publico/unificacion-jurisprudencial.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/clinica_interes_publico/unificacion-jurisprudencial.pdf)



Asesorías Temáticas

Junio 3, de 2014

Doctores

***Eddy Marcela Mosquera Aguilar***

***Juana Yasineth Bolívar Hinestroza***

**Universidad Libre Seccional Pereira**

Con la presente me permito informarles que al proyecto titulado **“APLICACIÓN DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACION EN EL MUNICIPIO DE QUIBDO – CHOCO A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011”** se le realizó corrección de texto, que comprende la revisión de redacción, ortografía y estilo, aplicando las normas APA según la 6th ed., en su contenido, pie de páginas, y bibliografía.

Agradezco de antemano la atención prestada y su confianza depositada

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Viviana A. Martínez G.', with a stylized flourish at the end.

**Viviana A. Martínez G**

Cel: 311-744 1479

Email: [sosasesoriastematicas@gmail.com](mailto:sosasesoriastematicas@gmail.com)